

RAPPORT N° 68

14 mai 2008

du Conseil d'Etat au Grand Conseil

- sur les mesures prises par le Conseil d'Etat depuis la prise en considération du mandat MA4007.07 Christa Mutter/ Bruno Fasel/Louis Duc/Nicole Aeby-Egger/Claude Chassot/Hugo Raemy/Benoît Rey/André Ackermann/Nicolas Rime/Marie-Thérèse Weber-Gobet

Restructuration et contrôle du Service des ponts et chaussées

- en réponse à la question QA3078.07 Marie-Thérèse Weber-Gobet

Surcoût – Contournement de Bulle–La Tour-de-Trême H189

- en réponse à la question QA3082.07 Nadine Gobet

Route de contournement Bulle–La Tour-de-Trême

Résumé du mandat

Le mandat portait sur les points suivants:

1. analyse en détail des manquements lors de la planification des procédures de soumission et de la construction de la H189;
2. information au Grand Conseil en tant qu'instance de contrôle et de décision budgétaire de façon aussi rapide et complète que possible;
3. prise des mesures nécessaires pour restructurer la Direction de l'aménagement, l'environnement et des constructions (DAEC) et spécialement le Service des ponts et chaussées (SPC) et les mécanismes pour la surveillance.

Question Marie-Thérèse Weber-Gobet

Tous les districts et 67,5% des votants ont dit oui à la route de contournement de Bulle–La Tour-de-Trême H189 en juin 2001. Les coûts de ce projet étaient alors chiffrés à 215 millions de francs, dont 63 millions à charge du canton.

En septembre 2002, l'Office fédéral des routes (OFROU) demandait au Service des ponts et chaussées fribourgeois une étude d'optimisation de la sécurité du contournement de Bulle–La Tour-de-Trême. Cette étude complémentaire a fait que les travaux sur le territoire de la commune de Bulle ont commencé avec du retard alors que les travaux sur le territoire de la commune de la Tour-de-Trême avaient déjà commencé une année auparavant. En 2004, l'OFROU a approuvé la proposition du Service des ponts et chaussées pour l'amélioration de la sécurité dans les tunnels de la H189. Cette modification a été mise à l'enquête publique en automne 2004.

L'ancien Directeur des Travaux publics et actuel Directeur des Finances, le conseiller d'Etat Claude Lässer assurait à la presse (07.04.2004) que cette nouvelle mise à l'enquête n'engendrerait pas d'effets négatifs et que le budget total correspondait aux calculs initiaux car la partie souterraine ne subissait que peu de modifications par rapport aux plans prévus.

Après avoir pris connaissance des raisons du surcoût massif (+ 44,3 millions de francs) dans la construction

de la route de contournement H189 (communiqué de la DAEC du 26.09.2007) et de la démission avec effet immédiat de l'ingénieur cantonal, j'ai encore les questions suivantes à poser au Conseil d'Etat:

1. Parmi les raisons du surcoût sont invoquées les nouvelles normes de sécurité émises par la Confédération en 2002 (+ 20 millions de francs). Sur quoi s'est fondé le Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions de l'époque, le conseiller d'Etat Claude Lässer, pour affirmer en 2004 que ces nouvelles normes de sécurité n'entraîneraient pas de coûts supplémentaires?
2. Le projet de contournement de Bulle est un projet de longue haleine. Quels sont les conseillers d'Etat-Directeurs de l'aménagement, de l'environnement et des constructions qui ont eu successivement la responsabilité principale de ce projet et pour combien de temps?
3. A l'heure actuelle, la contribution de la Confédération au surcoût du projet H189 n'est pas connue. Si aucune participation ne devait être accordée – ou alors une participation inférieure au taux de subventionnement initial de 69% –, comment le Conseil d'Etat compte-t-il compenser les dépenses supplémentaires qui en découleraient?
4. Lors d'une interview dans le journal *La Gruyère* (18.09.2007), l'actuel Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, le conseiller d'Etat Georges Godel, a fait la déclaration suivante: «Mais nos structures cantonales ne sont peut-être pas adaptées pour gérer des projets d'une telle importance». Nous avons un autre grand projet à réaliser, le pont de la Poya. Comment le Conseil d'Etat va-t-il s'y prendre pour éviter que le canton de Fribourg ne se retrouve, d'ici quelques années, dans la même débâcle avec le projet Poya?

Le 5 octobre 2007

Question Nadine Gobet

Le surcoût de la H189, estimé à 44,3 millions sur un ouvrage devisé initialement à 215 millions (budget voté par le peuple en 2001) est considérable.

Outre les nouvelles mesures de sécurité introduites par la Confédération, l'évolution des prix dans la construction, les adaptations du projet et les exigences de l'Office fédéral de l'environnement, on a pu lire dans la presse qu'une des raisons avancée pour expliquer le problème rencontré réside dans d'éventuels manquements au sujet du contrôle de l'exécution des travaux de la H189.

Au vu de ce qui précède, je me permets de poser au Conseil d'Etat les questions suivantes:

1. Quelles mesures internes le Conseil d'Etat entend-il prendre pour éviter qu'une telle situation se reproduise à l'avenir, notamment dans la perspective de la réalisation de l'ouvrage du pont de la Poya?
2. La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, respectivement le Service des ponts et chaussées, disposent-ils d'une organisation interne appropriée pour suivre efficacement l'évolution des coûts, notamment de gros ouvrages?
3. A l'instar de ce qui se fait lors de la réalisation de bâtiments, ne faut-il pas mettre en place une commission

de bâtisse pour suivre la réalisation de gros projets afin de renforcer le contrôle du respect du budget?

Le 10 octobre 2007

Rapport du Conseil d'Etat

La réponse au mandat Christa Mutter/Bruno Fasel/Louis Duc/Nicole Aeby-Egger/Claude Chassot/Hugo Raemy/Benoît Rey/André Ackermann/Nicolas Rime/Marie-Thérèse Weber-Gobet a été donnée par le Conseil d'Etat le 30 octobre 2007. Le Grand Conseil a pris en considération ce mandat le 16 novembre 2007. Ce qui suit tient compte du Rapport d'audit de l'Inspection des finances du 20 mars 2008 et répond de manière plus détaillée à toutes les questions posées dans le mandat en précisant les actions entreprises par le Conseil d'Etat. Les questions Marie-Thérèse Weber-Gobet et Nadine Gobet traitant du même sujet trouvent leur réponse également ci-dessous.

a) *Quelles sont les raisons exactes du surcoût? Les explications données à la Commission des routes et des cours d'eau et celles annoncées aux médias diffèrent quelque peu.*

Les explications des surcoûts s'expliquent par les motifs suivants:

- non prise en compte lors de l'adjudication de la centrale d'exploitation des matériaux de certains risques liés à d'éventuelles mauvaises surprises concernant les matériaux, ainsi que plus-value due à la fourniture des matériaux manquants et à la mise en décharge des matériaux non valorisables: 16,7 millions;
- sous-estimations pour l'électromécanique et le génie-civil ainsi que des éléments manquants indispensables: 14,4 millions;
- évolution des prix liée à l'indice qui s'est révélé peu représentatif de l'augmentation des coûts: 12 millions;
- dépenses liées à l'acquisition de terrains: 2 millions;
- aspects concernant la sécurité: 8,7 millions;
- honoraires: 9,1 millions;
- adaptations du projet: 4 millions;
- non possibilité de rabattre la nappe phréatique: 4,6 millions.

b) *Pourquoi fait-on état d'un surcoût de 20 millions de francs pour la sécurité des tunnels en 2007 seulement? Un premier montant d'environ 15 millions de francs a été rajouté à ce titre en 2000–2001. Des directives supplémentaires de la Confédération (concernant les tunnels autoroutiers et applicables par analogie) ont été publiées en 2002 et sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Les adaptations du projet devraient donc dater des années 2002–2004.*

Le décret du 18 octobre 2000 prenait en compte un montant de 14 500 000 francs découlant de modifications des installations souterraines suite au concept de sécurité de 1999 de l'Office fédéral des routes (OFROU).

En automne 2002, l'OFROU a demandé de compléter le concept de sécurité de l'automne 1999, en vertu des nouvelles directives de la Confédération – alors provisoires – et entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Il est juste que les adaptations du projet datent des années 2002 à 2004.

Toutefois, selon les mandataires en charge du projet, ces adaptations ne devaient pas entraîner de surcoût, car elles étaient pratiquement compensées par une économie résultant de l'élévation du profil en long. Ces adaptations consistaient en une diminution de longueur des tranchées couvertes, des compléments apportés aux installations électromécaniques concernant la surveillance et la gestion du trafic, une modification du concept de la centrale de ventilation et de sa cheminée d'extraction, ainsi qu'une dissociation de la sortie de secours de la tranchée couverte des Usiniers.

Aujourd'hui, après vérifications, le montant des coûts supplémentaires dus à la sécurité est de 8,7 millions de francs. Les 20 millions de francs mentionnés dans le mandat comprennent, outre la sécurité, les coûts pour les adaptations et les études.

c) *La problématique technique de la construction avec incidence sur la nappe phréatique a été connue avant le vote sur le crédit en 2001. Comment s'explique le surcoût annoncé aujourd'hui?*

Il est exact que la problématique technique de la construction avec incidence sur la nappe phréatique était connue avant le vote sur le crédit en 2001. Toutefois, le projet initial prévoyait de rabattre de façon permanente la nappe phréatique au niveau inférieur de la fondation de la chaussée. C'est dans son préavis du 20 novembre 2001, postérieur à la votation sur le crédit du 10 juin 2001, que l'Office fédéral de l'environnement a refusé ce rabattement permanent et que le projet a dû être modifié. Tant la direction du projet que les mandataires avaient alors estimé que ces surcoûts pourraient être absorbés par la mise en concurrence des entreprises dans le cadre des futurs appels d'offres.

d) *Comment le projet a-t-il été géré depuis la votation populaire de 2001? Quelle en est la structure de responsabilité? Comment les chefs de départements successifs ont-ils contrôlé le plus grand projet de leurs services? Comment s'explique-t-on la surprise du Directeur de l'aménagement de 2004–2006 lors de l'annonce du dépassement en 2007, si les difficultés de gestion et des modifications du projet sont connues du public depuis 2002/2003 (discussion avec la Ville de Bulle, colline Montcalia, etc.)?*

Jusqu'à la votation populaire de 2001, le projet était géré avec une structure de projet comprenant un comité de pilotage, un groupe technique et une équipe de projet, formée du chef de projet et de plusieurs collaborateurs du Service des ponts et chaussées (SPC).

Depuis la votation populaire de 2001, c'est le SPC qui a géré le projet, avec une équipe ad hoc. A ce titre, cette dernière a suivi l'élaboration du projet par ses mandataires et a accompagné le suivi des travaux confiés en grande partie à ces mêmes mandataires. Il n'y a plus eu de séance du comité de pilotage depuis 2001.

Les conseillers d'Etat successifs ont contrôlé ce grand projet soit au cours de séances de travail régulières, soit dans le cadre de séances spécifiques au projet. Quatre conseillers d'Etat se sont succédé à la Direction en charge du projet depuis l'étude préliminaire, suivie de l'octroi du crédit d'engagement pour les études du projet en mai 1996, jusqu'à ce jour.

Selon le rapport d'audit réalisé par l'Inspection des finances (IF), il n'y a pas eu d'information dans les séan-

ces internes avec le SPC sur un éventuel dépassement du crédit. En effet, étant donné la manière de contrôler les coûts effectuée par le service, ce dernier n'était pas en mesure d'informer correctement la direction sur l'évolution des coûts et sur un éventuel dépassement, ceci jusqu'en automne 2006. Dès ce moment, l'information sur l'évolution des coûts était en main du chef de projet de l'époque.

e) *Le seul service disposant de compétences de gestion pour des projets de cette ampleur était le Bureau des autoroutes, plutôt sous-occupé et/ou suréquipé depuis la fin de la construction de la route nationale A1. Pourquoi ses compétences n'ont-elles pas été utilisées pour la gestion du contournement de Bulle?*

En préambule, on notera que dès l'année 2000, le Service des autoroutes (SAR) a procédé à une restructuration importante qui a vu son effectif passer de 60 postes de travail (état au 31.12.1998) à 21 postes (état au 31.12.2007). D'autre part, le contournement de Bulle fait partie du réseau des routes principales (H189) qui relève de la compétence du Service des ponts et chaussées.

f) *Dans la procédure de soumission et d'adjudication selon WTO, la formulation initiale des cahiers de charges et la qualification des critères des décisions est d'importance primordiale. Qui a formulé ces cahiers? Les critères sont-ils respectés? Les contrats prévoient-ils un plafonnement de dépassement des devis et d'éventuelles pénalités financières en cas de non-exécution conforme des travaux?*

Les dossiers d'appel d'offres ont été élaborés par les mandataires du SPC. Les conditions particulières intégraient les critères d'aptitude et d'adjudication élaborés par le groupe de management de la qualité (MQ) dans lequel on trouvait des représentants de tous les partenaires de la construction (association des mandataires, entreprises et maître de l'ouvrage).

Les exigences formulées dans les conditions particulières et dans les devis descriptifs ont été respectées; il en allait de même en ce qui concerne les critères d'aptitude et d'adjudication.

Les contrats ne prévoyaient pas de plafonnement des dépassements des devis, ni d'éventuelles pénalités financières en cas de non-exécution conforme des travaux.

g) *Une restructuration du Service des ponts et chaussées pour mieux faire face à la complexité des travaux semble inévitable. Dans quel laps de temps des mesures peuvent-elles être prises et quelles sont les mesures prioritaires envisageables?*

La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a déjà pris des mesures prioritaires l'automne passé, en nommant un nouveau chef de projet pour la H189 et pour le projet Poya, en chargeant l'IF d'effectuer un audit exhaustif du projet de la H189 et, finalement, en nommant en début d'année un nouvel ingénieur cantonal. Ce dernier aura pour mission prioritaire de restructurer le SPC en mettant sur pied une organisation moderne et performante, à la hauteur des tâches que doit mener ce service et des montants qu'il doit gérer. Pour ce faire, il pourra s'appuyer sur les recommandations et les analyses fournies dans le rapport d'audit.

h) *L'OFROU ne subventionne pas automatiquement les dépassements de crédits. Selon nos informations, il est*

d'accord de participer si le surcoût est «justifié», par exemple par le renchérissement des matériaux ou par de nouvelles normes. Quels éléments semblent «justifiés» selon l'OFROU?

L'OFROU n'a malheureusement été informé qu'à la fin du mois d'août 2007 des dépassements. Une première séance de travail entre l'OFROU et le SPC a eu lieu le 9 octobre 2007. L'OFROU a formulé ses exigences quant aux contrôles à effectuer et à la présentation des documents à remettre.

Au cours de la séance de travail du 7 avril 2008, la DAEC a eu l'occasion de donner à l'OFROU toute information utile sur les contrôles effectués par l'IF et par le nouveau chef de projet. L'OFROU examine actuellement la demande de subventionnement complémentaire. Sa détermination n'est pas encore connue. Dès que ce sera le cas, le Conseil d'Etat proposera au Grand Conseil de voter un crédit d'engagement additionnel. A noter que les comptes 2007 contiennent déjà une réserve de 15 millions de francs afin de financer une partie de la part cantonale du surcoût.

i) *Combien de réserves réelles contenait le budget de 215 millions de francs?*

Après vérification par l'IF, il apparaît que le devis du projet définitif comprend une marge effective des réserves qui se situe à 1,6%, alors que selon les normes SIA et les directives de l'OFROU, ces réserves doivent correspondre à 10%, voire 15% selon le type d'ouvrage.

j) *Le projet «Poya» pose des difficultés techniques et des probabilités de changement de projets en partie analogues à celui de la H189: pont débouchant dans un tunnel, tunnel débouchant dans la zone complexe de St-Léonard et directement sur un carrefour, passage à creuser dans un talus instable d'une ligne CFF principale, construction sur des rebords de la Sarine en molasse dont la stabilité reste à confirmer. Le projet «Poya» est-il géré de la même façon que le contournement de Bulle? Le crédit voté par le peuple contenait-il tous les éléments et une réserve suffisante? Est-ce possible que le montant ait été «compressé» pour faciliter l'acceptation populaire?*

En ce qui concerne le projet «Poya», un nouveau chef de projet a été nommé en octobre 2007 déjà, un nouvel ingénieur cantonal est entré en fonction le 1^{er} mai 2008 et une nouvelle structure de projet est actuellement mise en place, afin de garantir et de faciliter la gestion financière et technique de cet important projet. De plus, le Service des ponts et chaussées est en phase de restructuration avec l'appui d'un consultant spécialisé, externe à l'administration.

Après contrôles, il ressort que le crédit de 120 millions de francs, voté par le peuple en septembre 2006, comprend un poste «divers et imprévis».

Cependant, le Directeur AEC a d'ores et déjà donné mandat à l'IF de s'assurer de la pertinence de l'estimation des coûts du projet «Poya» (H182). Les résultats de cet audit diront si les estimations faites sont suffisantes et en adéquation avec le stade auquel se situait alors le projet (avant-projet).

En conclusion, le Conseil d'Etat vous demande de prendre acte des explications qui précèdent relatives aux surcoûts des travaux de la H189, à la restructuration du

Service des ponts et chaussées et à l'audit requis pour le projet Poya.

BERICHT Nr. 68 14. Mai 2008
des Staatsrats an den Grossen Rat

- über die Massnahmen des Staatsrats seit der Erheblich-
erklärung des Auftrags MA 4007.07 Christa Mutter/
Bruno Fasel/Louis Duc/Nicole Aeby-Egger/Claude
Chassot/Hugo Raemy/Benoît Rey/André Ackermann/
Nicolas Rime/Marie-Thérèse Weber-Gobet

Restrukturierung und Kontrolle des Tiefbauamts

- als Antwort auf die Anfrage QA 3078.07 Marie-Thé-
rèse Weber-Gobet

Kostenüberschreitung Umfahrungsstrasse Bulle–La
Tour-de-Trême H189

- als Antwort auf die Anfrage QA 3082.07 Nadine
Gobet

Umfahrungsstrasse Bulle–La Tour-de-Trême

Zusammenfassung des Auftrags

Der Auftrag stellte folgende Forderungen:

1. Die Mängel bei der Planung der Ausschreibungsver-
fahren und des Baus der H189 müssen im Detail un-
tersucht werden.
2. Der Grosse Rat muss als Kontroll- und Entscheidungs-
instanz für den Voranschlag so rasch und vollständig
wie möglich über die Situation ins Bild gesetzt wer-
den.
3. Es müssen die für die Reorganisation der Raumplan-
ungs-, Umwelt- und Baudirektion bzw. des Tiefbau-
amts sowie die für die Restrukturierung der Kontroll-
mechanismen notwendigen Massnahmen getroffen
werden.

Anfrage Marie-Thérèse Weber-Gobet

Alle Bezirke und 67,5 Prozent der Stimmenden haben
im Juni 2001 Ja gesagt zur Umfahrungsstrasse Bulle–
La Tour-de-Trême H189. Damals wurden die Kosten die-
ses Projektes auf 215 Millionen Franken beziffert, wovon
63 Millionen zu Lasten des Kantons.

Im September 2002 hat das Bundesamt für Strassen (AS-
TRA) vom Freiburger Tiefbauamt Studien zur Optimie-
rung der Sicherheit bei der Umfahrungsstrasse Bulle–La
Tour-de-Trême verlangt. Diese Zusatzstudien hatten zur
Verzögerung des Baubeginns auf dem Gebiet der Ge-
meinde Bulle geführt, während auf Boden von La Tour-
de-Trême bereits seit einem Jahr gearbeitet wurde. Die
vom kantonalen Tiefbauamt unterbreitete Lösung zur
Verbesserung der Sicherheit in den Tunnels der H189
wurde im Jahr 2004 vom ASTRA gutgeheissen; sie hatte
eine zusätzliche öffentliche Auflage im Herbst 2004 zur
Folge.

Der damalige Baudirektor und jetzige Finanzdirektor,
Staatsrat Claude Lässer, hatte die Öffentlichkeit an einer

Medienorientierung (07.04.2004) dahin gehend infor-
miert, dass das neue Auflageverfahren keine weiteren
Behinderungen verursache. Auch das Gesamtbudget ent-
spreche den ursprünglichen Berechnungen, da der Anteil
der unterirdisch verlaufenden Abschnitte nur geringfügig
von den ursprünglichen Plänen abweiche.

Nachdem ich die Begründungen zur massiven Kosten-
überschreitung (+ 44,3 Mio. Franken) beim Bau der
Umfahrungsstrasse H189 zur Kenntnis genommen habe
(Communiqué der Raumplanungs-, Umwelt und Baudi-
rektion vom 26.09.2007) und der Kantonsingenieur mit
sofortiger Wirkung zurückgetreten ist, stellen sich mir
doch einige Fragen, die ich gerne vom Staatsrat beant-
wortet haben möchte:

1. Eine Begründung für die Kostenüberschreitung sind
die 2002 vom Bund verlangten Änderungen am Si-
cherheitskonzept (+ 20 Millionen Franken). Wie kam
der damalige Direktor der Raumplanungs-, Umwelt-
und Baudirektion, Staatsrat Claude Lässer, im Jahr
2004 dazu, davon auszugehen, dass diese Sicherheits-
auflagen keine Zusatzkosten verursachen würden und
das auch so zu kommunizieren?
2. Das Projekt Umfahrungsstrasse von Bulle ist ein lang-
fristiges Projekt. Welche Staatsräte trugen als Vorste-
her der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion
bis heute die Hauptverantwortung für dieses Projekt
und wie lange jeweils?
3. Zurzeit ist noch nicht bekannt, welchen Anteil der
Mehrkosten beim Projekt H189 der Bund übernehmen
wird. Falls gar keine Kostenbeteiligung kommt oder
der Schlüssel bei Kostenüberschreitungen nicht der-
selbe ist wie für die Subventionierung der ursprüng-
lich eingegebenen Projektkosten (69%), wie gedenkt
der Staatsrat diese Mehrauslagen zu kompensieren?
4. In einem Interview mit der Zeitung *La Gruyère*
(18.09.2007) hat der heutige Direktor der Raumplan-
ungs-, Umwelt- und Baudirektion, Staatsrat Georges
Godel, folgende Aussage gemacht: «Mais nos structu-
res cantonales ne sont peut-être pas adaptées pour gé-
rer des projet d'une telle importance.» Wir haben ein
weiteres grosses Projekt vor der Realisierung, die Po-
yabrücke. Wie gedenkt der Staatsrat nun vorzugehen,
damit der Kanton Freiburg beim Poyaprojekt nicht in
einigen Jahren vor dem gleichen Debakel steht wie ge-
genwärtig im Zusammenhang mit dem Projekt H189?

Den 5. Oktober 2007

Anfrage Nadine Gobet

Für ein Projekt, das ursprünglich auf 215 Millionen Fran-
ken veranschlagt wurde (Voranschlag, der dem Stimm-
volk 2001 vorgelegt und von ihm angenommen wurde)
ist eine Kostenüberschreitung von geschätzten 44,3 Mil-
lionen Franken beträchtlich.

Gemäss Medien sind neben den neuen Sicherheitsnormen
des Bundes, der Baukostenentwicklung und den Anpas-
sungen des Projekts an die Anforderungen des Bundes-
amts für Umwelt auch mögliche Mängel bei der Kontrol-
le der Ausführung als Erklärung angeführt worden.

In diesem Zusammenhang möchte ich folgende Fragen
an den Staatsrat stellen:

1. Welche internen Massnahmen gedenkt der Staatsrat
zu treffen, um zu verhindern, dass sich eine solche Si-